

Fundaciones vinculadas a ideologías políticas y fines de interés general

Marta Pérez Escolar

Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad de Valladolid

Abstract

La proliferación de fundaciones vinculadas a ideologías políticas plantea una cuestión clave por ser susceptible de afectar a la esencia de la forma jurídica fundacional: la afectación de un patrimonio a la satisfacción de fines de interés general (art. 34.1 de la Constitución Española) al que, con este objetivo, se dota de personalidad jurídica. Por esta razón, este trabajo se propone dos objetivos fundamentales: determinar hasta qué punto puede considerarse fin de interés general el desarrollo, promoción y defensa de un pensamiento político y clarificar los instrumentos jurídicos existentes para promover la extinción de fundaciones vinculadas a ideologías políticas cuyos fines no puedan ser considerados de interés general.

The proliferation of foundations linked to political ideologies raises a key issue because it's likely to affect the essence of the foundational legal form: the affectation of a heritage to the satisfaction of general interest purposes (article 34.1 of Spanish Constitution) that, with this objective, it's endowed with legal personality. For this reason, this work proposes two fundamental objectives: to determine to what extent the development, promotion and defense of a political thought can be considered a general interest purpose and to clarify the existing legal instruments to promote the extinction of foundations linked to political ideologies whose ends can't be considered of general interest.

Title: Foundations linked to political ideologies and purposes of general interest.

Keywords: foundations, general interest purposes, political ideologies, faculties of action of the protectorate of foundations, extinction/dissolution of foundations.

Palabras clave: fundaciones, fines de interés general, ideologías políticas, facultades de actuación del Protectorado de fundaciones, extinción/disolución de fundaciones.

Sumario

1. Planteamiento
2. La constitución de fundaciones “para fines de interés general”
 - 2.1. Los fines de interés general como requisito constitucional para el ejercicio del derecho de fundación (art. 34.1 CE)
 - 2.2. ¿Qué es fin de interés general? El art. 3 LF
3. El desarrollo del pensamiento político como fin de interés general
 - 3.1. La desnaturalización de la persona jurídica fundacional
 - 3.2. Criterio determinante de legalidad: la defensa de los valores democráticos
4. Facultades de actuación del Protectorado con relación a fundaciones vinculadas a ideologías políticas no democráticas
 - 4.1. Protectorado de fundaciones y “correcto ejercicio del derecho de fundación” (art. 34.1 LF)
 - 4.2. Extinción de fundaciones no destinadas a la satisfacción de fines de interés general
5. A modo de síntesis
6. Tabla de jurisprudencia citada
7. Bibliografía

1. Planteamiento

El reconocimiento constitucional del derecho de fundación “*para fines de interés general*” (art. 34.1 CE) ha dado lugar a la publicación de estudios diversos dirigidos a la delimitación de la cuestión fundamental de qué entender por tales fines de interés general, tanto con relación a la primera ley de fundaciones postconstitucional, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (art. 2º.1) (BOE nº 282, de 25.11.1994) (en adelante, LFIF), como para la interpretación del art. 3 de la vigente Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE nº 310, de 27.12.2002) (en adelante, LF). Ello en realidad ha supuesto una actualización de la doctrina que se desarrolló con relación a las fundaciones de “*interés público*” del art. 35.1º CC, vigente hoy día en su redacción originaria de 1889, que a su vez recogió la tradición jurídica de las fundaciones ligadas a la beneficencia, es decir, a objetivos de interés social.

Sin embargo, la proliferación de fundaciones vinculadas a ideologías políticas de toda índole requiere hacer una nueva reflexión sobre el tema de los fines de interés general que están llamadas a satisfacer las fundaciones centrada específicamente en la cuestión de si el desarrollo de un determinado pensamiento político puede considerarse fin de interés general que justifique el ejercicio del derecho de fundación.

Este planteamiento supone situarse en el fundamento de este tipo de fundaciones, los fines de interés general que se planteen como objetivos en sus estatutos en el momento de su constitución o en modificaciones de los mismos posteriores, lo cual es independiente de las actividades que realicen para el cumplimiento de tales fines. Estas actividades pueden ser, como en cualquier otra fundación, más o menos acordes con lo plasmado estatutariamente o, incluso, llegar a ser delictivas, determinando en ambos casos el surgimiento de las consecuencias jurídicas que procedan, pero que no tienen que ver con la valoración que merezcan, como fines de interés general, los objetivos plasmados en sus estatutos.

Se pretende, por tanto, poner la atención en los fines de las fundaciones que se vinculan al desarrollo de ideologías políticas, partiendo del hecho de que el art. 34.1 CE requiere que sean “*de interés general*” y de que esta norma, conformadora del núcleo esencial del derecho de fundación constitucionalmente admitido, tiene un desarrollo normativo importante que sirve para concretar la cuestión (art. 3 LF). Finalmente, valoraremos qué facultades de actuación tiene el Protectorado de fundaciones en los casos en que este tipo de fines relacionados con el desarrollo de pensamientos políticos no puedan ser considerados de interés general.

2. La constitución de fundaciones “*para fines de interés general*”

2.1. Los fines de interés general como requisito constitucional para el ejercicio del derecho de fundación (art. 34.1 CE)

El art. 34.1 CE reconoce el derecho de fundación “*para fines de interés general, con arreglo a la ley*”. Su configuración como derecho fundamental, derivada de la ubicación en el Título Primero de la CE

(*"De los derechos y deberes fundamentales"*), fue calificada por Francisco TOMÁS Y VALIENTE como *"hecho insólito"*¹, si bien la pertenencia a la Sección Segunda del Capítulo II de dicho Título Primero CE le otorga una garantía constitucional limitada, frente a los derechos fundamentales de la Sección primera (arts. 15 a 29 CE), que comprende la vinculación de los poderes públicos en relación con su satisfacción; la reserva de ley ordinaria, *"que en todo caso deberá respetar su contenido esencial"*, y la tutela a través del recurso de inconstitucionalidad (art. 53.1 CE)².

Ciertamente, el reconocimiento constitucional del derecho de fundación como derecho fundamental, aunque no sea de los que tienen reconocida la máxima protección jurídica, es de por sí suficientemente significativo con respecto a la función que las fundaciones están llamadas a cumplir en los ordenamientos jurídicos modernos en cuanto coadyuvantes del Estado para la consecución de fines sociales (art. 1.1 CE). Su evolución histórica tiene como hitos conocidos la calificación de *"manos muertas"* por el liberalismo del siglo XIX y, pese a ello, el reconocimiento como personas jurídicas del art. 35.1º CC en 1889³; por lo que la configuración constitucional del derecho de fundación como derecho fundamental representó un nuevo salto cualitativo cuyo significado determina la base del presente estudio⁴.

El derecho de fundación se reconoce *"para fines de interés general"* y *"con arreglo a la ley"* (art. 34.1 CE), ley *"que en todo caso deberá respetar su contenido esencial"* (art. 53.1 CE). Conforme a ello, la satisfacción de fines de interés general por las fundaciones forma parte del denominado *"contenido esencial"* del derecho de fundación, núcleo inmutable e irreductible protegido constitucionalmente *ex art. 53.1 CE*, pero, además, entendemos que excluye una hipotética posibilidad de reconocimiento legislativo de fundaciones de interés particular, al margen de dicha protección constitucional del art. 53.1 CE, que quedaría reservada sólo para las de interés general⁵. En otras palabras, el reconocimiento constitucional del derecho de fundación del art. 34.1 CE conlleva que en nuestro ordenamiento jurídico su ejercicio sólo cabe, única y exclusivamente, para la satisfacción de fines de interés general.

¹ TOMÁS Y VALIENTE, 1995, pág. XXV. En el mismo sentido, MARÍN LÓPEZ, 1998, pág. 23, se refirió a la *"alta dosis de originalidad"* de la CE en este punto con relación a las constituciones de nuestro entorno jurídico.

² Por tanto, el derecho de fundación está al margen de la protección jurídica otorgada a los derechos fundamentales denominados *"de primer grado"*, pertenecientes a la Sección Primera (arts. 15 a 29 CE), consistente en la necesidad de regulación por Ley Orgánica (art. 81.1 CE), y en la tutela a través de un procedimiento especial (preferente y sumario) y del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE).

³ Sobre el proceso codificador, MALUQUER DE MOTES, 1983, págs. 197 y ss, 224 y ss.

⁴ Como puso de manifiesto TOMÁS Y VALIENTE, 1995, pág. XXVIII, la ubicación del derecho de fundación entre los derechos fundamentales que no alcanzan la máxima protección fue correcta, pues *"¿no era demasiado arriesgado el salto dado desde la lejana persecución legislativa, propia del protoliberalismo, pasando por la dispersión y el casuismo a partir de su reconocimiento como persona jurídica en el Código, hasta equipararlo con los derechos fundamentales en sentido estricto, esto es, con aquellas concreciones de la dignidad humana y de los valores superiores del ordenamiento, sin los cuales no puede hablarse ni de Estado de Derecho, ni de democracia, ni de Estado social?"*.

⁵ En este sentido, con fundamento en que el art. 34.1 CE no prohíbe las fundaciones de interés privado de forma expresa, SALVADOR CODERCH/SEUBA TORREBLANCA, 1998, págs. 1844 y ss, sin perjuicio de que sólo se reconocieran beneficios fiscales a las de interés general; PIÑAR MAÑAS/REAL PÉREZ, 2000, págs. 104 y 105, para los que serían *"fundaciones atípicas"*; GARCÍA RUBIO/TRIGO GARCÍA, 2005, págs. 258 y 259; GARCÍA-ANDRADE, 2005, págs. 13, 24, 25, 30, 50 y ss.

Esta conclusión, que defendimos en otro momento, se fundamenta en la voluntad del legislador constituyente, acorde con la tradición jurídica plasmada en el art. 35.1º CC, y en la doctrina del Tribunal Constitucional. Con relación a lo primero, el proceso de elaboración del art. 34.1 CE pone de manifiesto que la voluntad legislativa que derivó en la introducción de la expresión “*para fines de interés general*” tuvo como objetivo, manifestado expresamente en el trámite de enmiendas de la Comisión Constitucional del Senado, evitar el surgimiento de vinculaciones privadas de bienes⁶.

Por tanto, el reconocimiento constitucional del derecho de fundación se quiso realizar en el sentido tradicional de la institución, con origen en las denominadas “*piae causae*”⁷, recogido por el art. 35.1º CC (para fines “*de interés público*”)⁸, y defendido hasta ese momento por la mejor doctrina, que consideraba que lo contrario suponía una desnaturalización de este tipo de personas jurídicas. Como dijo el profesor Federico DE CASTRO, la utilización de la fundación para fines que no sean de interés social llevaría a una “*deformación*” del propio concepto de persona jurídica derivada de la no consideración de las realidades sociales subyacentes, y, como consecuencia, a su crisis⁹.

Son también conocidas y significativas las palabras de José Luis LACRUZ BERDEJO: “*La finalidad es el nervio, la ley suprema de la fundación*”¹⁰.

La exclusión de la posibilidad de reconocimiento legislativo de fundaciones de interés particular, que daría lugar al surgimiento de las vinculaciones privadas de bienes que se trataron de evitar en el proceso constituyente, es una conclusión que, además, Francisco TOMÁS Y VALIENTE relacionó con el hecho de que la ubicación sistemática en el texto constitucional del derecho de fundación se realizara justo después de la consagración de la función social de la propiedad y de la herencia (art. 33 CE)¹¹. Por tanto, el fin de interés general que acompaña al derecho de fundación constituye no

⁶ En este sentido, las enmiendas formuladas por los senadores IGLESIAS CORRAL (Grupo Mixto), SAINZ DE VARANDA (Grupo de Senadores Socialistas) y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes), en las que se alegó esta justificación. (MARTÍN-RETORTILLO, 1984, págs. 183 y ss; *Trabajos Parlamentarios*, 1989, págs. 3275 y ss).

⁷ Su evolución histórica fue recogida por el profesor Díez-PICAZO, 2010, págs. 43 y ss: el término “*piae causae*” “*se encuentra en alguna Constitución de Justiniano donde no indica el ente sino la finalidad a que se destina el patrimonio*”.

⁸ Conforme al liberalismo decimonónico y los principios individualistas imperantes en aquel momento, el Código Civil rechazó las vinculaciones privadas indefinidas de bienes, lo cual se plasmó en la limitación de la sustitución fideicomisaria al segundo grado (arts. 781 y 785.2º y 3º CC) y en el reconocimiento de las fundaciones exclusivamente para fines “*de interés público*” (art. 35.1º CC). Sobre el tema, CAPILLA, 1984, págs. 134 y ss.

Pero, además, el “*interés público*” de las fundaciones vino también determinado por el “*vacío asistencial*” creado por la legislación desvinculadora de 11 de octubre de 1820. (TOMÁS Y VALIENTE, 1995, págs. XVI y ss).

⁹ DE CASTRO, 1991, págs. 222 y ss, especialmente, 229 y 230, 236 y ss, 295 y ss; en el mismo sentido, VALERO AGÚNDEZ, 1969, pág. 165.

¹⁰ LACRUZ, 2010, pág. 307.

¹¹ TOMÁS Y VALIENTE, 1995, pág. XXVII.

sólo una característica del mismo constitucionalmente protegida sino también un límite del derecho a fundar¹².

Por otro lado, esta conclusión se deduce de las afirmaciones del Tribunal Constitucional en STC 341/2005, de 21 de diciembre, en la que declaró que “*resulta esencial el interés público o social que ha de estar presente en todo ente fundacional*”, interés social al que se calificó de “*rasgo básico*” del que “*se deriva la exigencia de la intervención administrativa*”, añadiéndose que “*el art. 34.1 CE emplaza al legislador para que complete la configuración del «derecho de fundación para fines de interés general»*” (Fundamento Jurídico 4), sin referencia a otras posibilidades. A mayores, la resolución expresó que “*el interés jurídico protegido por el art. 34 CE exige que los bienes y derechos con que se dote a la fundación sirvan al «interés general» en tanto subsista el ente fundacional*” y que el art. 34.1 CE “*impone*” la finalidad de interés general “*como esencia de la naturaleza jurídica de la institución*” (Fundamento Jurídico 7)¹³, lo cual supone también descartar la posibilidad de reconocimiento legislativo de fundaciones de interés particular, que contradecirían tal esencia de la naturaleza jurídica de la institución. En definitiva, la concepción de la persona jurídica tipo fundación se asienta sobre una realidad finalista relacionada con la satisfacción de objetivos de interés general que deriva del art. 34.1 CE¹⁴.

Frente a ello, la teoría formulada por Francesco FERRARA a principios del siglo XX sobre la neutralidad de las formas jurídicas con relación a la naturaleza de los fines perseguidos por cada institución, que, en síntesis, supone entender que la personalidad jurídica constituye un instrumento otorgado por el Derecho a determinadas organizaciones cuyos fines cumplan los requisitos de determinabilidad, posibilidad y licitud, siendo el contenido de dichos fines una cuestión de política legislativa que no afecta a la esencia de la persona jurídica¹⁵.

En ordenamientos de nuestro entorno jurídico, esta teoría tiene plasmación en el parágrafo 80.2 BGB¹⁶. El Derecho italiano, ante la ausencia de una norma clara relativa al fin fundacional, ha planteado importantes dudas al respecto derivadas de la interpretación conjunta de los arts. 28 y 699 *Codice civile*¹⁷.

En el Derecho español, la forma jurídica fundacional no es neutral sino que responde a una finalidad concreta, de interés general, establecida por el art. 34.1 CE, que determina los aspectos más relevantes de

¹² En el mismo sentido, CAPILLA, 1984, pág. 137; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992, págs. 31 y ss; MONTÉS, 2005, págs. 182 y ss, 207 y 208.

¹³ BOE nº 17, de 20.1.2006. Ponente: Elisa Pérez Vera.

¹⁴ Ello no tiene que ver con la posibilidad de que la ley admita que realice actividades económicas, pues la fundación no deja de ser por ello persona jurídica sin ánimo de lucro, al servicio de fines de interés general, si el beneficio económico se invierte en su satisfacción conforme a los criterios legales vigentes en cada momento. No obstante, la realización de actividades económicas no forma parte del contenido esencial del derecho de fundación tutelado constitucionalmente: el art. 34.1 CE lo que garantiza es el derecho a constituir fundaciones “*para fines de interés general*”, correspondiendo al legislador ordinario, vinculado también por el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE), decidir sobre los límites de su participación en actividades económicas. Sobre el tema, PÉREZ ESCOLAR, 2008, págs. 38 y ss.

¹⁵ FERRARA, 1929, págs. 342 y ss, 368, 372 y ss.

¹⁶ FERRER RIBA, 2003, págs. 3 y ss.

¹⁷ PÉREZ ESCOLAR, 2008, págs. 78 y 79.

su configuración normativa, especialmente, la articulación de un control público a través del Protectorado cuya actuación justificó en este sentido, según hemos visto, la STC 341/2005.

2.2. ¿Qué es fin de interés general? El art. 3 LF

Según el art. 2.1 LF, “*son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general*”. Este concepto legal, que tiene atribuido el carácter de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación¹⁸, plasma la superación de la tradicional concepción patrimonialista de la fundación, estática, que pivotaba únicamente sobre su aspecto patrimonial, para subrayar el aspecto organizativo de la persona jurídica, dinámico, y relacionar organización y patrimonio de modo interdependiente hacia la consecución de fines de interés general¹⁹.

Seguidamente, el art. 3 LF concreta el requisito relativo a la necesidad de que las fundaciones se destinen a la satisfacción de fines de interés general, teniendo también atribuido sus números 1, 2 y 3 el carácter de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación, por lo que son igualmente de aplicación en todo el territorio del Estado conforme al art. 149.1.1ª CE²⁰. Este criterio del legislador estatal sobre qué cuestiones relativas al derecho de fundación merecen la consideración de condición básica para su ejercicio no es, obviamente, determinante desde el punto de vista constitucional, pero esta cuestión concreta, relativa a la necesidad de que la fundación sirva a la satisfacción de fines de interés general, está fuera de duda en tanto en cuanto viene explícitamente requerida por el art. 34.1 CE²¹.

Por esta razón, las normas concordantes autonómicas contienen una redacción muy similar a la norma estatal, debiendo, en su caso, integrarse con lo en ella dispuesto: art. 3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Normas Reguladoras de las Fundaciones de la Comunidad de Madrid (BOE nº 192, de 12.8.1998) (en adelante, LFCM); art. 3 de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Normas Reguladoras de Fundaciones de la Comunidad Valenciana (BOE nº 18, de 21.1.1999) (en adelante, LFCV); art. 3 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León (BOE nº 183, de 1.8.2002) (en adelante, LFCL); art. 3 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE nº 156, de 1.7.2005) (en adelante, LFA); art. 4 de la Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego (BOE nº 14, de 16.1.2007) (en adelante, LFIG); art. 3 de la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE nº 59, de 9.3.2007) (en adelante, LFLR); art. 331-1.1 del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, aprobado por Ley 4/2008, de 24 de abril (BOE nº 131, de 30.5.2008) (en adelante, CCCat), y art. 4 de la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco (BOE nº 151, de 23.6.2016) (en adelante, LFPV).

¹⁸ Lo que conlleva su aplicación general en todo el territorio del Estado al amparo del art. 149.1.1ª CE (disposición final primera.1 LF).

¹⁹ EMBID IRUJO, 2007, págs. 30 y 31; PÉREZ ESCOLAR, 2008, págs. 29 y ss; DURÁN RIVACOBIA, 2011, págs. 264 y ss.

²⁰ Disposición final primera.1 LF.

²¹ La disposición final primera.1 LF atribuye también el carácter de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación a los arts. 4 (adquisición de personalidad jurídica), 14 (Patronato como órgano de gobierno y representación), 31 (causas de extinción) y 34.1 (misión del Protectorado) LF.

No contiene concordante, la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Normas Regulatoras de las Fundaciones Canarias (BOE nº 108, de 6.5.1998) (en adelante, LFC).

Así, el art. 3 LF, bajo la rúbrica de “*finés y beneficiarios*”, dice en su número 1 que “*las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico*”.

Se trata de una enumeración de fines de interés general que pueden asumir las fundaciones que se plantea, como es lógico, con carácter no exhaustivo, dada la constante evolución de la realidad social y, consecuentemente, de sus necesidades²². Ello convierte al concepto de fin de interés general en un concepto jurídico indeterminado, que necesita de valoración en el caso concreto, pese a lo cual la enumeración es suficientemente clarificadora a efectos de determinar los contornos conceptuales del fin de interés general, pues se identifica con el fin socialmente relevante o que genera objetivamente beneficios para la sociedad²³.

Así, el art. 3.1 LF plasma la función benéfico social o asistencial que constituyó históricamente la razón de ser de las fundaciones, identificada con el sentido originario de la expresión “*interés público*” del art. 35.1º CC²⁴, a través de menciones como la “*asistencia social*” y la “*promoción de la acción social*”. No obstante, la enumeración de fines de interés general de dicho art. 3.1 LF va mucho más allá de este sentido asistencial originario, pues refleja, a grandes rasgos, las necesidades sociales actuales en ámbitos tan diversos como la protección de derechos fundamentales (“*defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos*”), la educación (fines “*cívicos, educativos, culturales*”), la ciencia (fines “*científicos*” y “*de investigación científica*”), el deporte (fines “*deportivos*”), la sanidad (fines “*sanitarios*”), el trabajo (fines “*laborales*”), el desarrollo de las instituciones públicas (fines “*de fortalecimiento institucional*”), la solidaridad (fines “*de cooperación para el desarrollo*”, “*de promoción del voluntariado*”, “*de fomento de la economía social*” y “*de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales*”), el medio ambiente (fines de “*defensa del medio ambiente*”), la democracia (fines “*de promoción de los valores constitucionales*”).

²² En el mismo sentido, su concordante anterior art. 2º.1 LFIF. En contra de la concreción de la idea de interés general en una lista de fines, se manifestó, antes de la promulgación de dicha LFIF y con apoyo en Derecho comparado, CAFFARENA, 1991, pág. 89.

En el ámbito autonómico, los arts. 3.1 LFCL y 331-1.1 CCCat no contienen una enumeración de fines de interés general, refiriéndose simplemente a que tales fines han de ser “*de interés general*”.

²³ En este sentido, GONZÁLEZ CUETO, 2003, págs. 59 y 60; MORILLO, 2006, págs. 32 y ss; GARCÍA-ANDRADE/PINDADO, 2016, págs. 116 y ss.

²⁴ LACRUZ, 2010, págs. 308 y ss.

y defensa de los principios democráticos” y “de fomento de la tolerancia”) y la tecnología (fines “de desarrollo de la sociedad de la información” y “desarrollo tecnológico”)²⁵.

La necesidad de que el fin perseguido por las fundaciones sea de interés general o social excluye, de suyo, que pueda estar dirigido a la satisfacción de objetivos de personas determinadas, por lo que el art. 3.2 LF establece seguidamente el requisito de que los fines de las fundaciones se dirijan a beneficiar a “colectividades genéricas de personas”, lo que supone que sean objetivos impersonales o indeterminados desde el punto de vista subjetivo, sin perjuicio como es lógico de la determinación del colectivo beneficiario²⁶. Para terminar, el art. 3.3 LF incide en la cuestión excluyendo de forma expresa la posibilidad de constitución de fundaciones para la satisfacción de intereses de personas concretas y determinadas, aludiendo con ello a las históricamente denominadas “fundaciones familiares”.

Así, el art. 3.3 LF dice que “en ningún caso podrán constituirse fundaciones con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos, a sus cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad, o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive, así como a personas jurídicas singularizadas que no persigan fines de interés general”, con la única salvedad del art. 3.4 LF, justificada por el interés social que subyace en la conservación del patrimonio histórico de titularidad privada: “No se incluyen en el apartado anterior las fundaciones cuya finalidad exclusiva o principal sea la conservación y restauración de bienes del patrimonio histórico español, siempre que cumplan las exigencias de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en particular respecto de los deberes de visita y exposición pública de dichos bienes”²⁷.

Todo ello no es obstáculo, como es sabido, para que la fundación realice actividades que generen beneficio económico, pues la ausencia de ánimo de lucro que la caracteriza como persona jurídica, ligada a la satisfacción de fines de interés general, no tiene que ver con la eventual obtención de tales beneficios económicos siempre que se reinviertan en la consecución de los objetivos fundacionales conforme a lo legalmente establecido o, dicho de otra manera, no se destinen al lucro de personas determinadas²⁸.

²⁵ La realidad social es también, por supuesto, determinante de la interpretación actual de la terminología del art. 35.1º CC, “interés público”, que se entiende por ello como equivalente a interés o finalidad social o general (art. 3.1 CC). Así, desde LÓPEZ JACOISTE, 1965, págs. 577 y 578, 592.

²⁶ Ello también forma parte de la tradición jurídica relativa a las fundaciones. (LÓPEZ JACOISTE, 1965 pág. 578; CAFFARENA, 1991, págs. 85 y ss; MORILLO, 2006, págs. 34 y 35).

El mismo art. 3.2 LF atribuye esta consideración de colectividad genérica de personas a “los colectivos de trabajadores de una o varias empresas y sus familiares”, y ello con la finalidad de eliminar dudas a propósito de la viabilidad de las denominadas “fundaciones laborales”, en las que el requisito de indeterminación de los beneficiarios se difumina por la determinación de los trabajadores, y familiares de los mismos, que formen parte de la plantilla de la empresa en un momento dado. Sin embargo, la indeterminación de los beneficiarios en este tipo de fundaciones ha de entenderse que deriva de la evolución en el tiempo de dicha plantilla de trabajadores, pues los beneficiarios de la persona jurídica no están nominalmente establecidos sino que lo son por su pertenencia a tal categoría de trabajadores de la empresa y sus familias.

²⁷ Sobre las “fundaciones familiares” es clásico el trabajo de Federico DE CASTRO, 1953, págs. 623 y ss.

²⁸ Como dijo el profesor LACRUZ, 2010, pág. 319, la finalidad altruista de la fundación “se cifra realmente en la no realización de ganancias repartibles”, denominador común de los llamados “entes non profit” o Tercer Sector de la economía. Sobre el tema, PÉREZ ESCOLAR, 2008, págs. 32 y ss.

El marco legal relativo a esta idea pivota, para las fundaciones de competencia estatal (disposición final primera.4 LF), sobre los arts. 26 LF, que permite la obtención de ingresos por la realización de actividades siempre que ello “no implique una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios”, y 27.1 LF, que establece el requisito de que en cada ejercicio económico se destine “a la realización de los fines fundacionales” “al menos, el 70 por 100 de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados, para la obtención de tales resultados o ingresos, debiendo destinar el resto a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del Patronato”²⁹.

En síntesis, la necesidad de que el patrimonio fundacional se vincule a la satisfacción de fines de interés general supone que dichos fines han de ser beneficiosos desde el punto de vista social, lo que deriva en la ausencia de beneficiarios determinados³⁰. A estos efectos, la enumeración de fines de interés general del art. 3.1 LF sirve de guía para valorar qué merece tal consideración, siendo determinante a los efectos de este estudio la calificación que recae en este sentido, como fines de interés general, sobre objetivos relacionados con la protección de la democracia: “promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos” y “fomento de la tolerancia”.

Dado que el art. 3.1 LF tiene la consideración de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación (disposición final primera.1 LF), siendo, por tanto, de aplicación en todo el territorio del Estado (art. 149.1.1ª CE), ambas menciones han de tenerse en cuenta para integrar las citadas normas autonómicas que, en su caso, no se refieran expresamente a ellas en sus enumeraciones (no exhaustivas) de fines de interés general, o bien no contengan una enumeración similar.

A este respecto, merece destacarse el art. 3.1 LFCV, que, además de la correspondiente enumeración, contiene remisión expresa a la LF con relación a los fines de interés general “así declarados por la legislación estatal como condiciones básicas del derecho de fundación”.

3. El desarrollo del pensamiento político como fin de interés general

3.1. La desnaturalización de la persona jurídica fundacional

El fenómeno fundacional, vinculado con la necesidad de coadyuvar en la consecución del Estado social (art. 1.1 CE), se ha expandido a ámbitos en los que, como mínimo, puede cuestionarse la utilización de la forma jurídica fundacional de forma acorde a lo que constituye su esencia, derivada de la tradición jurídica y plasmada en la letra y espíritu del art. 34.1 CE: la afectación de un patrimonio a la satisfacción de fines de interés general o social, al que, con este objetivo, se dota de personalidad jurídica.

Estos ámbitos son, por un lado, el sector empresarial, en el que la constitución de fundaciones por parte de la empresa reviste en muchos casos objetivos de publicidad y *marketing* para su fortalecimiento en el mercado, y, por otro lado, las fundaciones vinculadas a ideologías políticas. En ambos casos se ha planteado la duda, incluso a nivel social, relativa a situaciones en las que se

²⁹ Con relación a este último, PÉREZ ESCOLAR, 2017, págs. 1461 y ss.

³⁰ En palabras de MORILLO, 2006, págs. 33 y 34, “la exigencia constitucional de que el fin sea de interés general implica que esté presente en la finalidad fundacional un doble aspecto, positivo y negativo. Por un lado, en sentido positivo, debe tratarse de un fin socialmente relevante, según las valoraciones de cada momento; en sentido negativo, es de interés general toda aquella finalidad que no es individual o de grupo de personas determinadas, entendida esta expresión con cierta flexibilidad”.

observa una posible desnaturalización de la fundación como persona jurídica o, incluso, la utilización de la forma jurídica fundacional al servicio de fines ajenos a la institución.

Con relación a las primeras, cabe traer a colación posiciones doctrinales que consideran que el desarrollo económico es, en sí mismo, fin de interés general, justificativo de la creación de una fundación, y ello en la medida en que tal desarrollo económico no lo recibiría únicamente la fundación que realiza la actividad generadora del mismo sino también, de forma indirecta, la sociedad, a través del enriquecimiento del país y de la creación de puestos de trabajo. Ello ha llevado a considerar que es posible la constitución de fundaciones cuyo fin consista en la realización de una actividad empresarial que no entrañe en sí misma ningún otro fin de orden social, siempre que no existan destinatarios particulares del beneficio económico³¹.

Sin embargo, el desarrollo económico y la pura actividad de empresa no son en sí mismos representativos de un fin de interés general que pueda servir de fundamento para la constitución de fundaciones, pues dejan a la institución desprovista de su razón de ser. El fin de interés general que se requiere para constituir una fundación tiene un plus de especificidad que deriva de la esencia de la persona jurídica fundacional, plasmada en los arts. 34.1 CE y en la enumeración de fines de interés general del art. 3.1 LF, la cual, pese a no ser exhaustiva, pone de manifiesto que han de ser objetivos de naturaleza o utilidad social con la suficiente entidad en este sentido como para que la fundación pueda considerarse realmente merecedora de la calificación de coadyuvante de los poderes públicos en la consecución de la sociedad del bienestar³².

Particularmente, con relación al sector económico, el art. 3.1 LF menciona los fines de “*fomento de la economía social*”; por lo tanto, podría considerarse fin de interés general la mera realización de una actividad de empresa pero siempre que se configurara bajo los parámetros de dicha economía social, que asume la consecución de logros de política social como prioritarios frente al beneficio económico.

Objetivos de este tipo podrían ser, por ejemplo, el desarrollo de actividades de atención social a favor de colectivos vulnerables, la producción de bienes o servicios beneficiosos para la salud que no sea atractiva para la iniciativa privada, el impulso de actividades culturales o la puesta en marcha de proyectos innovadores de diversa índole.

A mayores, la interpretación del art. 3.1 LF en relación con su concordante art. 3.1º de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (BOE nº 307, de 24.12.2002), que contiene los “*requisitos de las entidades sin fines lucrativos*” a efectos de esta LRF, lleva también a tener en cuenta, como fin de interés general relacionado con el ámbito empresarial, a la “*transferencia*” de la innovación tecnológica “*hacia el tejido productivo como elemento impulsor de la productividad y competitividad*”

³¹ GARCÍA-ANDRADE, 1997, págs. 219 y ss, 230 y 231.

³² PÉREZ ESCOLAR, 2008, págs. 102 y ss.

empresarial”³³, lo cual dista mucho de considerar como tal genéricamente al desarrollo económico y a la actividad empresarial.

Por tanto, en sentido contrario, no cabe la posibilidad de constituir fundaciones cuyos objetivos no tengan una entidad suficiente, de interés general, que evite que el ejercicio de actividades empresariales a través de la fundación se convierta simplemente en un cauce para eludir la aplicación del estatuto mercantil y fiscal que corresponde a las sociedades mercantiles³⁴, ni, por supuesto, que asuman como finalidad mantener la continuidad de patrimonios empresariales conforme a las directrices del fundador, de igual manera que puede hacerse a través del control de una sociedad³⁵.

Pues bien, esta argumentación relativa a los requisitos que han de concurrir en el desarrollo económico para poder ser considerado fin de interés general a efectos de la constitución de fundaciones procede también realizarla con relación a un ámbito muy distinto pero susceptible de dar lugar también a situaciones ajenas a la configuración del derecho de fundación en nuestro ordenamiento jurídico, “*para fines de interés general*” (art. 34.1 CE): el de las fundaciones vinculadas a ideologías políticas. Por ello, nos planteamos qué requisitos tiene que reunir el desarrollo de un determinado pensamiento político para poder ser considerado fin de interés general y, por tanto, poder servir de fundamento para el ejercicio del derecho de fundación.

3.2. Criterio determinante de legalidad: la defensa de los valores democráticos

La formulación estatutaria de los fines que persiguen las fundaciones vinculadas a ideologías políticas presenta un común denominador que, en síntesis, responde al desarrollo de un determinado pensamiento político. Para ello, se suele asumir la realización de actividades de diversa índole como la elaboración de estudios, la edición de publicaciones y la organización de cursos divulgativos, foros de debate o eventos culturales, por lo que comúnmente se las considera el “*think tank*” o “*fábrica de ideas*” de los partidos políticos.

Así, por ejemplo, el art. 4º de los estatutos de la conocida Fundación FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, vinculada al Partido Popular, dice que “*la Fundación tiene como fin fomentar toda clase de cursos, seminarios, estudios, investigaciones y actividades públicas sobre temas sociales, políticos y culturales y, en especial, los orientados a promover y desarrollar los principios y objetivos que, basados en los valores de la libertad, la democracia y el humanismo de la tradición occidental, inspiran la acción política del centro reformista y a contribuir a una mejor relación entre personas, asociaciones y partidos políticos que compartan los mismos valores en la Unión Europea, Iberoamérica y el mundo*”³⁶.

En el mismo sentido pero con otra orientación política, el art. 5º de los estatutos de la Fundación Alternativas dice que tiene por objeto “*la elaboración y desarrollo del pensamiento y la cultura desde posiciones*

³³ Añadido en la enumeración de fines de interés general de dicho art. 3.1º LRF por la disposición final cuarta.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (BOE nº 131, de 2.6.2011).

³⁴ En este sentido, BARRAL, 2001, págs. 100 y ss; MONTÉS, 2005, pág. 229.

³⁵ VALERO AGÚNDEZ, 1969, págs. 182 y ss, 235 y ss, con la salvedad de que la conservación de la empresa sea constitutiva por sí misma de un fin social.

³⁶ <https://www.fundacionfaes.org>.

progresistas en España y Europa”, para lo cual se asumen como fines específicos “*ser un ámbito de elaboración de propuestas sobre los problemas que afectan a los ciudadanos*”; “*la promoción de encuentros, seminarios o debates públicos sobre cualquier tema de interés social, cultural o político*”; “*contribuir a tomar la iniciativa teórica y cultural progresista en el seno de la sociedad española*”; “*participar en el debate de ideas a nivel europeo en colaboración con entidades similares existentes en dicho ámbito*”; “*establecer puentes de diálogo y colaboración entre diferentes ideas y tendencias progresistas*”, y “*elaborar estudios, documentos, libros y alternativas sobre temas generales o sectoriales*”³⁷.

Puede verse también la *web* de la Fundación Pablo Iglesias, en la que se señala su constitución en 1977 como fundación cultural vinculada al Partido Socialista Obrero Español, habiendo trabajado desde entonces “*en la difusión del pensamiento socialista, en la conservación de un importante archivo sobre el movimiento obrero y el socialismo y en la recuperación de la memoria histórica*”³⁸.

Entre las más recientes, el “*Instituto 25 de mayo para la democracia*”, fundación vinculada al partido político Podemos en cuya *web* se dice que su finalidad es “*el análisis, la formación y la creación política y cultural*”³⁹. Por último, la propia *web* de Ciudadanos da cuenta de la fundación “*Tribuna Cívica*” dentro de las “*entidades vinculadas*” al partido político, aludiendo al art. 3 de sus estatutos: “*la fundación tiene como fin promover el estudio y conocimiento del sistema democrático, de sus instituciones y principios fundamentales en que se sustenta. Para ello fomentará la reflexión sobre los valores de pluralismo, tolerancia, solidaridad, responsabilidad, convivencia y civismo sobre la base de los derechos humanos. Para alcanzar dichos fines, la fundación podrá organizar seminarios, cursos, encuentros y jornadas de toda clase, así como la edición de libros, monografías, revistas y toda clase de publicaciones, todo ello con carácter enunciativo y no limitativo*”⁴⁰.

Pues bien, partiendo de la interpretación expuesta, unánime, de lo que se entiende por fin de interés general a efectos del ejercicio del derecho de fundación, el fin socialmente relevante, y de que el art. 3.1 LF contempla entre los posibles fines de interés general que pueden perseguir las fundaciones en nuestro ordenamiento jurídico la “*promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos*” y el “*fomento de la tolerancia*”, es indudable que la constitución y funcionamiento de fundaciones con la finalidad de desarrollar un determinado pensamiento político son válidos siempre que tal pensamiento político se ajuste a los valores constitucionales, los principios democráticos y el fomento de la tolerancia.

Sólo bajo estos parámetros el desarrollo del pensamiento político puede enmarcarse en la consecución de fines de interés general y, por tanto, considerarse un fin constitucional (art. 34.1 CE) y ajustado a la ley (art. 3.1 LF). Tal sería el caso de fundaciones vinculadas a partidos políticos, como las anteriormente referidas, cuyos estatutos recojan fines de carácter democrático y acordes con la tolerancia⁴¹, sin perjuicio de que, admitiéndose su legalidad en este sentido, se observe una

³⁷ <https://www.fundacionalternativas.org>.

³⁸ <https://www.fpabloiglesias.es>.

³⁹ <https://www.instituto25m>.

⁴⁰ <https://www.ciudadanos-cs.org/transparencia>.

⁴¹ Este tipo de fundaciones están sometidas a un requisito de inscripción en el Registro de Partidos Políticos, “*a iniciativa conjunta de los representantes de los partidos y de sus propios representantes*”, a efectos de poder concurrir “*a las convocatorias públicas de subvenciones destinadas a fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos*”, a mayores lógicamente de su inscripción en el Registro de Fundaciones a efectos de constitución como persona jurídica [disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE n° 154, de 28.6.2002), “*fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos*”, introducida por el

cierta desnaturalización o desviación de la esencia de la persona jurídica tipo fundación, por lo menos con relación al sentido tradicional de la institución.

Cabe traer también a colación el valor constitucional de los partidos políticos en cuanto instrumento necesario para la democracia. Conforme al art. 6 CE, *“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”*.

En sentido contrario, no persiguen fines de interés general las fundaciones cuyos objetivos se relacionan con el desarrollo de pensamientos políticos que no fomenten la tolerancia y los valores democráticos, es decir, vinculadas a ideologías totalitarias, y ello con independencia de que tales objetivos se acompañen en los estatutos de otros, por ejemplo, de índole cultural, que considerados de forma aislada sí tengan el carácter de fines de interés general. Para valorar la validez de una fundación con relación a la satisfacción de fines de interés general es suficiente con que un solo fin estatutario tenga estas connotaciones no democráticas, pero, además, hay que tener en cuenta si el resto de fines recogidos en los estatutos forman parte de un conjunto o contexto cuyo sentido principal, no democrático, evidencia la propia denominación de la fundación. Por tanto, tales fundaciones no pueden ser consideradas constitucionales (art. 34.1 CE) ni cumplen con la condición básica para el ejercicio del derecho de fundación que supone el requisito de satisfacer fines de interés general en el sentido del art. 3.1 LF.

El caso más representativo de este tipo de fundaciones es el de la Fundación Nacional Francisco Franco (en adelante, FNFF)⁴², constituida el 8 de octubre de 1976 como fundación cultural privada, al amparo del entonces vigente Reglamento de las Fundaciones culturales privadas y Entidades análogas y de los Servicios administrativos encargados del Protectorado sobre las mismas, aprobado por Decreto 2930/1972, de 21 de julio (BOE nº 260, de 30.10.1972) (en adelante, RFCP), que fue derogado por la disposición derogatoria única.1.b) del actual Reglamento de Fundaciones de competencia estatal, aprobado por Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre (BOE nº 279, de 22.11.2005) (en adelante, RF).

En su página web se define como *“institución cultural, sin que su actividad u objetivos sean de adscripción política o partidista en modo alguno”*; no obstante lo cual seguidamente se hace referencia a los fines fundacionales diciendo que, *“de acuerdo con sus estatutos”* y *“textualmente”*, *“la Fundación tiene por objeto básico: a. Difundir y promover el estudio y conocimiento sobre la vida, el pensamiento, el legado y la obra de Francisco Franco Bahamonde, en su dimensión humana, militar y política, así como sobre las realizaciones de los años de su mandato como Jefe del Estado Español, Capitán General y Generalísimo de los Ejércitos. b. Difundir y promover el estudio y conocimiento del Estado que rigió los destinos de España entre los años 1936 y 1977. c. El fomento y desarrollo de la educación, la investigación científica y técnica y de cualesquiera otras actividades culturales. d. La defensa de los fines anteriores tanto ante los medios de*

art. 2.12 de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos (BOE nº 77, de 31.3.2015)].

⁴² Sobre otras similares en este sentido, https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-Primo-Rivera-Serrano-Suner_0_851815052.html.

comunicación como ante las diversas administraciones públicas o instando la tutela efectiva ante la jurisdicción correspondiente"⁴³.

Por lo tanto, pese a la inicial autodefinición de la FNFF como *"institución cultural"*, cuyos objetivos se dice que se desvinculan de cualquier *"adscripción política o partidista"*, el fin estatutario contenido en la anterior letra a) se refiere claramente a un pensamiento político: *"difundir y promover el estudio y conocimiento sobre la vida, el pensamiento, el legado y la obra de Francisco Franco Bahamonde, en su dimensión humana, militar y política"*.

Con ello, y pese a que también se diga que los fines de la fundación lo son *"sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 50/2002"*, la difusión y promoción del pensamiento político de Francisco Franco, que se asume como primer objeto fundacional, constituye un fin contrario a los valores democráticos y al fomento de la tolerancia expresados en dicho art. 3.1 LF, desarrollo del art. 34.1 CE, sobre todo en la medida en que lo que se asume es la función de *"difundir y promover"* tal pensamiento político e, incluso, su *"defensa"* ante medios de comunicación, administraciones públicas y tribunales [letra d)].

El resto de fines fundacionales se refieren al desarrollo de actividades culturales relacionadas con la historia de España, los cuales son subrayados por la FNFF en el mismo apartado de su *web* aludiendo a que *"el principal activo de la fundación es el Archivo de Francisco Franco, que contiene unos 30.000 documentos que son clave para la historia de España"*, y señalándose sus características, financiación de su digitalización, acceso público e integración en el sistema español de archivos⁴⁴. No obstante, el carácter secundario de estos fines de naturaleza cultural con respecto al objetivo referido a la difusión, promoción y defensa del pensamiento político de Francisco Franco se deduce, en primer lugar, de la propia denominación de la fundación, FNFF, que evidencia la estrecha vinculación del ente con la figura de Francisco Franco⁴⁵.

Además, el carácter de la relación existente entre los fines de la FNFF y el pensamiento político, no democrático, de Francisco Franco, la demuestra la enumeración de actividades que constituyen objetivos de la fundación, según se señala en la misma *web*, en la que se hace referencia a las relacionadas con el archivo *"personal"* de Francisco Franco, la *"lucha contra la mal llamada Ley de Memoria Histórica"* y, particularmente, la *"participación en el debate cultural y político de la España"*

⁴³ <https://www.fnff.es>, apartado *"Historia y fines"*.

⁴⁴ Así, se dice que los documentos del Archivo *"representan la práctica totalidad de la documentación que pasó por las manos de por quien fuera Jefe del Estado durante 40 años: correspondencia con otros jefes de Estado, ministros y personalidades tanto de España como del extranjero, informes confidenciales del Estado Mayor, distintos ministerios y embajadas, borradores de leyes con anotaciones manuscritas del propio Franco al margen, etc. Puede decirse sin temor a equivocarse que el archivo de la Fundación es el más relevante de la España de Franco, y que permite adentrarse en la realidad de su gobierno con un detalle y una precisión inalcanzables en otros países en los cuales, dichos documentos, típicamente se clasifican como secretos durante décadas, y en multitud de casos nunca se hacen públicos"*. Respecto a la financiación de su microfilmación y digitalización, se señala su procedencia de subvenciones públicas recibidas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes durante los años 2000 a 2003, con excepción de un 10% de dicha financiación, aportado por la FNFF (<https://www.fnff.es>, apartado *"Historia y fines"*).

⁴⁵ Según el art. 5.e) LF, *"no podrán adoptarse denominaciones que hagan referencia a actividades que no se correspondan con los fines fundacionales, o induzcan a error o confusión respecto de la naturaleza o actividad de la fundación"*.

actual, con el objetivo de poner de manifiesto la grandeza de la vida y obra de Francisco Franco y de la España que creó”, declaración esta última que enlaza con la anterior redacción de sus estatutos, en la que los fines del ente se orientaban a “enaltecer la figura de Franco” y “preservar su legado”⁴⁶.

En cualquier caso, ciñéndonos a la redacción de los fines fundacionales de la que actualmente da cuenta la FNFF, hay que concluir con la evidencia de su inadecuación al art. 34.1 CE y al art. 3.1 LF, pues la difusión, promoción y defensa de un pensamiento político no democrático no sólo no es de interés general, en el sentido de socialmente relevante, sino que a mi juicio puede incluso calificarse como antisocial.

En este contexto, procede determinar qué posibilidades de actuación tiene el Protectorado de fundaciones con relación a la llamada “idoneidad” de los fines fundacionales cuando la persona jurídica está ya constituida (en ocasiones incluso, como es el caso anterior, bajo un régimen jurídico preconstitucional), o, en otras palabras, qué cobertura legal existe para evitar la continuidad de fundaciones contrarias a la esencia de este tipo de personas jurídicas.

4. Facultades de actuación del Protectorado con relación a fundaciones vinculadas a ideologías políticas no democráticas

4.1. Protectorado de fundaciones y “correcto ejercicio del derecho de fundación” (art. 34.1 LF)

La existencia del Protectorado de fundaciones, órgano de control de este tipo de personas jurídicas, tiene como fundamentación esencial la necesidad de que el poder público vele por el cumplimiento de los fines de interés general que en cada caso tengan asumidos, los cuales justifican la concesión de subvenciones públicas y un tratamiento fiscal especial⁴⁷. Tratándose de fundaciones de competencia estatal, su ejercicio compete a “la Administración General del Estado a través de un único órgano administrativo” (art. 34.2 LF), lo que supone su articulación conforme a un sistema de Protectorado único⁴⁸.

Por tanto, el carácter de los fines que persiguen las fundaciones, de interés general, integrantes del derecho de fundación constitucionalmente admitido (art. 34.1 CE), actúa necesariamente como vertebrador de su régimen jurídico: por un lado, justifica que las fundaciones sean destinatarias de

⁴⁶ Sobre la modificación estatutaria, a la que no se alude en la *web* de la FNFF, <https://www.larazon.es/espana/la-fundacion-franco-adapta-sus-estatutos-para-evitar-su-ilegalizacion-JN19367529>.

⁴⁷ Sobre el origen y fundamentación actual del Protectorado de fundaciones, PÉREZ ESCOLAR, 2012, págs. 3 y 4.

⁴⁸ Es decir, a través de un órgano administrativo que actúa de forma unificada para todas las fundaciones del mismo ámbito territorial, con independencia de la naturaleza de sus fines. Así, desde la entrada en vigor del Real Decreto 1066/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (BOE nº 287, de 1.12.2015), el cual terminó con el sistema de Protectorado múltiple para las fundaciones de competencia estatal atribuyéndolo al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Posteriormente, la disposición final cuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE nº 236, de 2.10.2015), reformó en este sentido el citado art. 34.2 LF.

Con relación a las ventajas de este sistema de Protectorado único frente al de Protectorado múltiple, tendencias manifestadas al respecto y situación autonómica, PÉREZ ESCOLAR, 2017, págs. 1466 y ss.

subvenciones públicas y que se les aplique un régimen fiscal específico; por otro, determina la supervisión de su actividad por la administración pública a través del Protectorado, cuya existencia conforma los propios contornos jurídicos del concepto de fundación (STC 49/1988, de 22 de marzo⁴⁹).

En este sentido, el art. 34.1 LF dice que *“el Protectorado velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones”*, norma que, por las razones expuestas, tiene atribuido el carácter de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación, siendo, en consecuencia, de aplicación general en todo el territorio del Estado conforme al art. 149.1.1ª CE (disposición final primera.1 LF)⁵⁰.

Este punto de partida da lugar a la posterior enumeración, no exhaustiva, de funciones del Protectorado del art. 35.1 LF, de aplicación a las fundaciones de competencia estatal (disposición final primera.4 LF)⁵¹, muy similar a sus concordantes autonómicos⁵², entre las que no figura ninguna relativa específicamente al control de la llamada *“idoneidad”* de los fines fundacionales después del proceso de constitución, pues este control se presume realizado en dicho proceso de constitución.

El art. 35.1.a) LF atribuye al Protectorado de fundaciones de competencia estatal la función de *“informar, con carácter preceptivo y vinculante para el Registro de Fundaciones, sobre la idoneidad de los fines y sobre la suficiencia dotacional de las fundaciones que se encuentren en proceso de constitución, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 y 12 de la presente Ley”*⁵³.

No obstante, el art. 35.1.e) LF se refiere a la función de control sobre el cumplimiento de los fines fundacionales diciendo que ha de llevarse a cabo *“teniendo en cuenta la consecución del interés general”*, lo cual avalaría la intervención del Protectorado con relación a fundaciones cuyos fines estatutarios no puedan ser considerados de interés general⁵⁴.

⁴⁹ Fundamento Jurídico 5. (BOE nº 89, de 13.4.1988) (Ponente: Ángel Latorre Segura).

⁵⁰ Las fundaciones sometidas al ámbito de aplicación del Derecho civil navarro, es decir, las que desarrollen sus actividades únicamente en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, presentan una particularidad importante al respecto *ex ley* 46, párrafo último, de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho civil de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra (BOE nº 57, de 7.3.1973). Sobre el tema, PÉREZ ESCOLAR, 2012, págs. 9 y ss.

⁵¹ Las funciones atribuidas al Protectorado de fundaciones no están únicamente dirigidas al control de su actividad en relación con la satisfacción de los fines fundacionales, pues existen funciones de asesoramiento, apoyo y publicidad; no obstante, las primeras continúan siendo su objetivo prioritario y la tendencia es a potenciarlas. Sobre el tema, PÉREZ ESCOLAR, 2012, págs. 5 y ss.

⁵² Véanse los arts. 28 LFCM, 35 LFC, 29 LFCV, 33.1 LFCL, 45.1 LFA, 48.1 LFIG, 42 a 48 LFLR, 336-2 CCCat y 49 LFPV.

⁵³ Sobre las tendencias manifestadas en los últimos años a propósito de la intervención del Protectorado en el proceso de constitución de la fundación, PÉREZ ESCOLAR, 2017, págs. 1430 y ss.

⁵⁴ De forma similar, el art. 33.1 LFCL atribuye al Protectorado la función de *“velar por la efectiva realización de actividades dirigidas al cumplimiento de los fines fundacionales, procurando respetar la voluntad del fundador”*, pero *“siempre que no sea contraria a lo dispuesto en la normativa aplicable y persiga fines de interés general”*. En el mismo sentido, los arts. 45.1.c) LFA, 48.1.c) LFIG y 46.a) LFLR.

En cualquier caso, la primera parte de la declaración normativa contenida en el art. 34.1 LF, “*el Protectorado velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación*”, es suficiente para justificar la intervención del Protectorado con relación a fundaciones, ya constituidas, cuyos fines no sean de interés general por estar vinculados a ideologías políticas no democráticas, máxime si además se constituyeron bajo un régimen jurídico preconstitucional. Cabe además traer a colación la citada STC 49/1988, de 22 de marzo, que declaró, a propósito del contenido esencial del derecho de fundación “*para fines de interés general*” ex art. 34.1 CE, que “*tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes*”⁵⁵, y, por supuesto, el art. 2.2 LF, “*las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley*”.

En el caso particular de la FNFF, ni siquiera puede considerarse que sus fines fueran conforme a la ley en el momento de su constitución. El art. 1.1 del RFCP permitía la constitución de fundaciones a “*patrimonios autónomos destinados primordialmente por sus fundadores a la educación, la investigación científica y técnica o cualquier otra actividad cultural*”, norma de rango reglamentario que debía interpretarse en consonancia con el art. 35.1º CC (citado por el propio art. 1.1 RFCP), que requiere el “*interés público*” de las fundaciones, interpretado también, como vimos, en el sentido de interés social. Por tanto, la educación, la investigación y cualquier otra actividad cultural constituían posibles fines de las denominadas “*fundaciones culturales privadas*” siempre que conllevaran en sí mismos un interés público o social, insostenible cuando, como fue el caso, la FNFF se constituyó con la finalidad de promover un pensamiento político autoritario.

Las “*fundaciones culturales privadas*”, constituidas al amparo del RFCP, tenían además la consideración legal, “*a todos los efectos*”, de “*instituciones benéfico docentes*” (art. 1.3 RFCP).

4.2. Extinción de fundaciones no destinadas a la satisfacción de fines de interés general

Si el Protectorado tiene como función velar “*por el correcto ejercicio del derecho de fundación*” (art. 34.1 LF) y ello abarca necesariamente todo lo relacionado con la adecuación de los fines de las fundaciones a la legalidad vigente (art. 2.2 LF), procede ver qué facultades de actuación tiene reconocidas que puedan servir específicamente para el cumplimiento de esta función en los casos de fundaciones cuyos fines no puedan ser calificados de interés general por estar vinculados al desarrollo de pensamientos políticos no democráticos.

Dado que se trata de fundaciones ya constituidas, hay que partir del art. 31 LF, “*causas de extinción*”, que tiene atribuida la categoría de condición básica para el ejercicio del derecho de fundación, por lo que es de aplicación general en todo el territorio del Estado conforme al art. 149.1.1ª CE⁵⁶. En concreto, la letra c) se refiere a la imposibilidad de realización del fin fundacional como causa de disolución de fundaciones, que consideramos aplicable en estos casos: la realización de los fines fundacionales es imposible por ser contradictorios con el ordenamiento jurídico, que requiere que sean de interés general (art. 34.1 CE y art. 3.1 LF)⁵⁷.

⁵⁵ Fundamento Jurídico 5.

⁵⁶ Disposición final primera.1 LF.

⁵⁷ Dado el carácter de legislación básica de la norma, el Derecho autonómico se limita a realizar una remisión expresa a la legislación estatal (art. 25.1 LFCV, art. 30.1 LFCL), a recoger la causa de extinción [art. 42.1.c) LFA, art. 44.1.c) LFIG, art. 38.1.c) LFLR, art. 335-4.b) CCCat, art. 40.c) LFPV], o bien carece de norma al respecto (LFCM).

En consecuencia, el Protectorado puede actuar conforme al art. 32 LF, “*formas de extinción*”, número 2, es decir, instando ante la autoridad judicial la extinción de la fundación por este motivo, imposibilidad de realización del fin fundacional, ante la previsible inexistencia de acuerdo en este sentido del Patronato de la fundación, lo cual puede dar lugar a una “*resolución judicial motivada*” que determine dicha extinción con la argumentación propuesta.

El art. 32.2 LF establece la prioridad del acuerdo del Patronato, ratificado por el Protectorado, con relación a la solicitud judicial de disolución por parte de dicho Protectorado: “*la extinción de la fundación requerirá acuerdo del Patronato ratificado por el Protectorado. Si no hubiese acuerdo del Patronato, o éste no fuese ratificado por el Protectorado, la extinción de la fundación requerirá resolución judicial motivada, que podrá ser instada por el Protectorado o por el Patronato, según los casos*”, siendo para ello competente el Juzgado de Primera Instancia que corresponda al domicilio de la fundación según los trámites del proceso declarativo que corresponda (art. 43.3 LF).

Según su concordante art. 38.2 RF, “*si el protectorado apreciara de oficio la concurrencia de alguno de los supuestos de extinción previstos en el apartado anterior, comunicará al patronato la necesidad de adoptar el acuerdo de extinción en el plazo que al efecto señale, que no podrá ser inferior a tres meses. Transcurrido dicho plazo sin que el patronato hubiera adoptado el acuerdo de extinción requerido, o ante su oposición expresa, el protectorado podrá solicitar de la autoridad judicial la declaración de extinción de la fundación*”⁵⁸.

La disolución de este tipo de fundaciones cuyos objetivos contradicen la esencia del derecho de fundación, su servicio a fines de interés general, no requiere, por tanto, entrar en una valoración de las actividades que realizan, pues existe un mecanismo legal que posibilita solicitar su extinción a la autoridad judicial. En primer lugar, no es necesario que incurran en actividades tipificadas como delito, situación que, con fundamento en el art. 34.2 CE en su remisión al art. 22 números 2 y 4 CE, obliga al Protectorado de fundaciones de competencia estatal que encuentre tales “*indicios racionales de ilicitud penal en la actividad de una fundación*” a dictar resolución motivada en este sentido y dar traslado de toda la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente (art. 35.3 LF⁵⁹)⁶⁰.

⁵⁸ El art. 32 LF tiene atribuido carácter de legislación civil, siendo, por tanto, de aplicación general conforme al art. 149.1.8ª CE, es decir, sin perjuicio de la aplicación preferente del Derecho civil propio de las CCAA en lo relativo a estas “*formas de extinción*” de la fundación [disposición final primera.2.b) LF].

Así, el art. 336-4.4 CCCat, con mejor planteamiento, dice que “*el protectorado, de oficio o a instancias de cualquier miembro del patronato o de cualquier persona con interés legítimo, puede solicitar a la autoridad judicial la disolución de la fundación por cualquiera de las causas establecidas por el presente código*”.

⁵⁹ Disposición final primera.4 LF.

⁶⁰ Además de las actividades delictivas en que puede incurrir cualquier persona jurídica, ténganse en cuenta los arts. 510 y 510 bis CP (delito de odio) y el art. 578 CP en relación con el art. 580 bis CP (delito de enaltecimiento del terrorismo).

Por otro lado, el Protectorado está facultado para impugnar los actos del Patronato que sean contrarios a la ley (art. 35.2 párrafo segundo LF⁶¹) y para solicitar a la autoridad judicial la intervención temporal de la fundación en caso de que, previo requerimiento al Patronato, se produzca una *“grave irregularidad en la gestión económica que ponga en peligro la subsistencia de la fundación”* o una *“desviación grave entre los fines fundacionales y la actividad realizada”* (art. 42 LF⁶²).

Pero se trata de facultades de actuación que, pudiendo ser útiles en situaciones concretas, no están relacionadas con el fondo de la cuestión, la desnaturalización de la persona jurídica fundacional que se produce por su utilización para fines que no son de interés general, y que, por ello, no sirven para dar solución al problema. Es obvio que la impugnación por el Protectorado de actos del Patronato contrarios a la ley (art. 35.2 párrafo segundo LF) procede únicamente en casos puntuales, de igual modo que lo es que la intervención *“temporal”* de la fundación da lugar a que, si se autoriza, el Protectorado asuma las atribuciones del Patronato de la fundación intervenida únicamente durante el plazo señalado por el juez, sin consecuencias sobre la continuidad de la persona jurídica, pues *“la intervención quedará alzada al expirar el plazo establecido, salvo que se acceda a prorrogarla mediante una nueva resolución judicial”* (art. 42.2 LF).

La imposibilidad de realización del fin fundacional del art. 31.c) LF, por no ser de interés general, en fundaciones cuyos objetivos se vinculan al desarrollo de pensamientos políticos no democráticos, es causa suficiente para que el Protectorado promueva su extinción ante la autoridad judicial. Otra cosa es que se considere la oportunidad de una modificación legislativa que recoja de forma específica la contradicción que existe entre el interés general y las ideologías no democráticas, bien mediante su reconocimiento explícito como causa de extinción en la LF o bien al amparo del art. 31.f) LF, que establece como cláusula de cierre *“cualquier otra causa establecida en las leyes”*, es decir, a través de una ley distinta a la LF.

Recuérdese que el derecho de fundación del art. 34.1 CE no es derecho fundamental de primer grado, por lo que no requiere de desarrollo por Ley Orgánica (art. 81.1 CE) ni es susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional [art. 161.1.b) CE], pero sí está integrado en el conjunto de derechos constitucionales que *“vinculan a todos los poderes públicos”* con relación a su satisfacción, lo cual demanda una actuación positiva que, además, en lo que se refiere a la regulación por ley, *“en todo caso deberá respetar su contenido esencial”* (art. 53.1 CE), del que forma parte la satisfacción de fines de interés general.

Por tanto, la actuación de cualquier poder público en este sentido es necesaria y, en el caso particular del poder legislativo y de la administración pública (a través del Protectorado de fundaciones), urgente. No es jurídicamente posible la existencia de fundaciones cuyos fines no son de interés general por estar dirigidos al fomento de ideologías totalitarias, lo cual reviste mayor

⁶¹ De aplicación general en todo el territorio del Estado dado su carácter de legislación procesal (art. 149.1.6^ª CE) (disposición final primera.3 LF). Ello ha de completarse, no obstante, con lo que la normativa aplicable, estatal o autonómica, tenga establecido en cada caso como contrario a la ley.

⁶² De aplicación general conforme al art. 149.1.8^ª CE, es decir, sin perjuicio de la preferencia, en su caso, del Derecho civil propio de las CCAA [disposición final primera.2.b) LF].

gravedad si se tiene en cuenta el régimen fiscal especial de las fundaciones y la posibilidad de que reciban subvenciones públicas.

En última instancia, podría plantearse la posibilidad de aplicar la doctrina jurisprudencial del “levantamiento del velo”, acogida por el Tribunal Supremo para dar respuesta a supuestos de utilización de la personalidad jurídica al servicio de fines ajenos a los propios de cada institución, en este caso, la fundación en relación con los fines de interés general para los que está concebida⁶³. No obstante, también hay que tener en cuenta que la aplicación de esta doctrina, aparte de haberse desarrollado con relación al denominado “levantamiento del velo societario”, sólo procede con carácter muy excepcional o subsidiario, es decir, ante la inexistencia de mecanismos de Derecho positivo que sirvan para resolver la situación concreta de abuso de la personalidad jurídica⁶⁴.

5. A modo de síntesis

El art. 34.1 CE reconoce el derecho de fundación “*para fines de interés general*”, lo cual supone un reconocimiento de las fundaciones para la satisfacción de tales fines de interés general y con carácter excluyente, es decir, sin cabida, según confirma el proceso constituyente, para un hipotético reconocimiento por parte del legislador ordinario de fundaciones destinadas a fines de interés particular, aun cuando quedaran al margen de la garantía constitucional que se otorga a las fundaciones de interés general (art. 53.1 CE). En otras palabras, la voluntad del fundador se subordina en todo caso a la satisfacción de fines de interés general.

En consonancia, el art. 2.1 LF conceptúa a estas personas jurídicas sobre la base de la afectación de su patrimonio “*a la realización de fines de interés general*” y el art. 3.1 LF realiza una enumeración de fines de interés general que, pese a su carácter no exhaustivo, es claramente indicativa de que el interés general que ha de estar presente en los objetivos de cualquier fundación es equivalente a un interés socialmente relevante, valioso para la sociedad en su conjunto. Ello es, por otro lado, acorde con nuestra tradición jurídica, en la que las fundaciones se asientan en dicho interés social, “*interés público*” en terminología del art. 35.1º CC, interpretado doctrinal y jurisprudencialmente en este sentido de forma unánime.

Las fundaciones vinculadas a ideologías políticas han de fundamentarse en estos parámetros que el propio art. 3.1 LF contribuye a concretar con relación a las mismas cuando se refiere como fines de interés general a la “*promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos*” y al “*fomento de la tolerancia*”. Por tanto, las fundaciones vinculadas al desarrollo de pensamientos políticos no democráticos, autoritarios o no tolerantes, no tienen cabida en nuestro ordenamiento jurídico por no poder ser consideradas de interés general. Y, al respecto, no es obstáculo el hecho

⁶³ Sobre el tema, DE ÁNGEL YÁGÜEZ, 2006, págs. 94 y ss.

⁶⁴ Así, según STS de 9.3.2015 (Sala 1ª, RJA nº 1449) (Ponente: Francisco Javier Orduña Moreno), Fundamento de Derecho Segundo.2: “*las anteriores notas de excepcionalidad y aplicación restrictiva,..., refieren, más bien, la necesaria aplicación prudente y moderada que debe acompañar a esta figura. De forma que la excepcionalidad así entendida resulta observada, en estos supuestos, cuando la aplicación de la doctrina del levantamiento del velo responda, a su vez, al carácter subsidiario con que operan estos remedios tendentes a facilitar el cobro del derecho de crédito, esto es, cuando la parte actora y acreedora no disponga de otra acción o recurso específico al respecto para hacer efectivo el cobro de su derecho de crédito*”.

de que dichos fines se acompañen en los estatutos de otros objetivos que, aisladamente considerados, sean de interés general, pues la valoración de estos últimos procede en el marco de un contexto cuyo carácter suele evidenciar la propia denominación de la fundación y el tipo de actividades que se asumen como objetivos.

Finalmente, la actuación del Protectorado con relación a este tipo de fundaciones está legitimada por la función básica que le atribuye el art. 34.1 LF de velar por el *“correcto ejercicio del derecho de fundación”*, que conlleva obviamente la obligación de proteger su legalidad; como dice el art. 2.2 LF, *“las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley”*.

A estos efectos, el art. 31.c) LF ofrece una causa de extinción de fundaciones aplicable a las destinadas a promover pensamientos políticos no democráticos, la imposibilidad de realización del fin fundacional, que deriva de su contradicción con el ordenamiento jurídico (arts. 34.1 CE y 3.1 LF) y que puede hacer valer el Protectorado ante la autoridad judicial competente (art. 32.2 LF). No obstante, cabe valorar también la oportunidad de una modificación legislativa que recoja específicamente como causa de extinción de fundaciones la vinculación de sus fines a ideologías no democráticas, a través de su reconocimiento explícito entre las causas de extinción de la LF o al margen de ella, en concordancia con la cláusula de cierre del art. 31.f) LF, *“cualquier otra causa establecida en las leyes”*.

El art. 53.1 CE, garantía constitucional del derecho de fundación del art. 34.1 CE, conlleva la obligación de los poderes públicos de actuar positivamente en relación con su satisfacción conforme al contenido esencial del derecho, *“para fines de interés general”*, por lo que es necesaria su intervención para evitar la continuidad de fundaciones vinculadas a ideologías políticas no democráticas. En definitiva, entendemos que lo que el profesor Díez-PICAZO calificó como *“dura tensión entre autonomía privada y Derecho imperativo”*, característica del Derecho de fundaciones⁶⁵, ha de resolverse en favor del segundo, pues protege el correcto ejercicio del derecho de fundación al servicio de fines de interés general.

6. Tabla de jurisprudencia citada

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Repertorio</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
STC, Pleno, 22.3.1988	RTC 49/1998	Ángel Latorre Segura	<i>Generalitat de Catalunya, 55 diputados y Xunta de Galicia contra Ley 31/1985, de 2.8.1985 (recurso de inconstitucionalidad)</i>
STC, Pleno, 21.12.2005	RTC 341/2005	Elisa Pérez Vera	<i>61 senadores contra Ley 1/1998, de 2.3.1998 (recurso de inconstitucionalidad)</i>
STS, 1ª, 9.3.2015	RJA 1449	Francisco Javier Orduña Moreno	<i>Antena 3 Televisión S.A. y Víctor Manuel/Compañía Europea de Ideas Para el Éxito, S.L.</i>

⁶⁵ Díez-PICAZO, 2010, págs. 48 y 49.

7. Bibliografía

Ricardo DE ÁNGEL YÁGÜEZ (2006), *La doctrina del “levantamiento del velo” de la persona jurídica en la jurisprudencia*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Inmaculada BARRAL VIÑALS (2001), “El ejercicio de actividades económicas por parte de las fundaciones”, en Domingo BELLO-JANEIRO/Agustín LUNA SERRANO (Coordinadores), *Aspectos jurídico-económicos de las fundaciones*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, págs. 85 y ss.

Jorge CAFFARENA LAPORTA (1991), *El régimen jurídico de las fundaciones, Estudio para su reforma*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

Francisco CAPILLA RONCERO (1984), *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid.

Federico DE CASTRO Y BRAVO (1953), “Sobre la pretendida validez de las fundaciones familiares”, *Anuario de Derecho Civil*, págs. 623 y ss.

Federico DE CASTRO Y BRAVO (1991), *La persona jurídica*, Civitas, Madrid.

Luis DíEZ-PICAZO (2010), “Prólogo”, en Rafael DE LORENZO/José Luis PIÑAR/Teresa SANJURJO (Directores), *Tratado de Fundaciones*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 43 y ss.

Ramón DURÁN RIVACOBBA (2011), “La voluntad del fundador”, en *Fundaciones, Problemas actuales y reforma legal*, VVAA, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 249 y ss.

José Miguel EMBID IRUJO (2007), “El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros en España”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 91, págs. 29 y ss.

Francesco FERRARA (1929), *Teoría de las personas jurídicas*, traducida de la segunda edición revisada italiana por Eduardo OVEJERO Y MAURY, Biblioteca jurídica de autores españoles y extranjeros, Volumen CXXXIV, Reus, Madrid.

Josep FERRER RIBA (2003), “La modernización del derecho alemán de fundaciones, Constitución por reconocimiento y libertad de elección de los fines fundacionales”, *InDret*, www.indret.com, 01/2003, págs. 1 y ss.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (1997), *La Fundación: un estudio jurídico*, Fundación Once-Escuela libre Editorial, Madrid.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2005), “Objeto y alcance de la Ley de fundaciones, Concepto de fundación, Fines y beneficiarios, Aplicación de la Ley y figuras especiales, (Artículos 1, 2, 3, DA 2ª,

DA 7ª y DF 1ª”, en Santiago MUÑOZ MACHADO/Manuel CRUZ AMORÓS/Rafael DE LORENZO GARCÍA (Directores), *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y de Mecenazgo*, Fundación Once-Iustel, Madrid, págs. 9 y ss.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ/Fernando PINDADO GARCÍA (2016), “Concepto y ámbito subjetivo de aplicación”, en Rafael DE LORENZO GARCÍA/José Luis PIÑAR MAÑAS/Isabel PEÑALOSA ESTEBAN (Directores), *Nuevo Tratado de Fundaciones*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 105 y ss.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1992), “Constitución, fundaciones y sociedad civil”, en Rafael DE LORENZO GARCÍA/Miguel Ángel CABRA DE LUNA (Coordinadores), *Las fundaciones y la sociedad civil*, Civitas-Fundación Once, Madrid, págs. 21 y ss.

Mª Paz GARCÍA RUBIO/Belén TRIGO GARCÍA (2005), “Fundación, sociedades y patrimonio familiar”, en *Asociaciones y Fundaciones, XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, págs. 249 y ss.

Tomás GONZÁLEZ CUETO (2003), *Comentarios a la Ley de Fundaciones, Ley 50/2002, de 26 de diciembre*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

José Luis LACRUZ BERDEJO/Francisco de Asís SANCHO REBULLIDA/Agustín LUNA SERRANO/Jesús DELGADO ECHEVERRÍA/Francisco RIVERO HERNÁNDEZ/Joaquín RAMS ALBESA (2010), *Elementos de Derecho Civil, I, Volumen Segundo*, Sexta edición revisada por Jesús DELGADO ECHEVERRÍA, Dykinson, Madrid.

José Javier LÓPEZ JACOISTE (1965), “La fundación y su estructura a la luz de sus nuevas funciones”, *Revista de Derecho Privado*, págs. 567 y ss.

Carlos Jesús MALUQUER DE MOTES BERNET (1983), *La fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona, (Estudio de un proceso)*, Universidad de Barcelona, Barcelona.

Juan José MARÍN LÓPEZ (1998), “Prólogo”, en *Legislación sobre Fundaciones*, Tecnos, Madrid, págs. 23 y ss.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1984), *Materiales para una Constitución, (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid.

Vicente MONTÉS PENADÉS (2005), “Fragmentos de un estudio sobre las fundaciones en el Derecho español, después de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre”, en *Asociaciones y Fundaciones, XI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, págs. 161 y ss.

Fernando MORILLO GONZÁLEZ (2006), *El proceso de creación de una fundación*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Marta PÉREZ ESCOLAR (2008), *La actividad económica de las fundaciones, Tensiones legislativas e interés general*, Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Marta PÉREZ ESCOLAR (2012), “El Protectorado de las fundaciones, Hacia una renovación de sus facultades de actuación”, *Boletín del Ministerio de Justicia*, nº 2140, <https://www.mjusticia.es/bmj>, págs. 1 y ss.

Marta PÉREZ ESCOLAR (2017), “La necesaria renovación del Derecho de Fundaciones, ¿reforma o derogación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre?”, *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXX, fascículo IV, págs. 1423 y ss.

José Luis PIÑAR MAÑAS/ Alicia REAL PÉREZ (2000), *Derecho de fundaciones y voluntad del fundador*, Marcial Pons, Madrid.

Pablo SALVADOR CODERCH/Joan Carles SEUBA TORREBLANCA (1998), “Fundaciones, interés general y títulos de aportación”, *La Ley*, nº 4467 y nº 4468, págs. 1844 y ss.

Francisco TOMÁS Y VALIENTE (1995), “Estudio previo”, en *Comentarios a la Ley de Fundaciones e Incentivos Fiscales*, Tomo I, Fundación Once-Escuela Libre Editorial-Marcial Pons, Madrid, págs. XII y ss.

Trabajos Parlamentarios, I, Constitución Española (1989), Tomo II, Cortes Generales, Madrid.

Urbano VALERO AGÚNDEZ (1969), *La fundación como forma de empresa*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid.